

BÀN VỀ HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ NHÂN TỐ ẢNH HƯỞNG

● NGUYỄN TIẾN HƯNG

TÓM TẮT:

Quản lý ngân sách nhà nước (QLNSNN) thời gian qua đang thu hút sự quan tâm của các nhà làm chính sách và nghiên cứu. Thực tế cho thấy việc nâng cao hiệu quả QLNSNN là yêu cầu thực tế, khách quan, vừa có tính cấp bách, vừa có tính cơ bản lâu dài. Bài viết này được tác giả đề cập một cách khái quát về hiệu quả và các nhân tố ảnh hưởng tới hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước từ góc độ lý luận.

Từ khóa: Ngân sách nhà nước, quản lý ngân sách, hiệu quả quản lý ngân sách.

1. Một số vấn đề lý luận về hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước

1.1. Khái niệm hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước

Tại Việt Nam, theo Điều 4 của Luật Ngân sách nhà nước (Luật số 83/2015/QH13) được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ban hành ngày 25/6/2015 đã giải thích thuật ngữ ngân sách nhà nước (NSNN) như sau: “NSNN là toàn bộ các khoản thu - chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một khoản thời gian nhất định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước”.

Công tác QLNSNN là nhằm đạt đến mục tiêu huy động (quản lý thu NSNN), phân phối và sử dụng (quản lý chi NSNN) các nguồn lực hiệu quả, công bằng, góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, phục vụ an sinh, đảm bảo an toàn - trật tự xã hội, khuyến khích phát triển sự nghiệp giáo dục - đào tạo, y tế, nghiên cứu khoa học, nâng cao chất lượng quản lý, sử dụng NSNN, thực hành tiết kiệm,

chống lãng phí... trên cơ sở được phân cấp QLNSNN nhằm nâng cao tính chủ động và trách nhiệm của một địa phương, tăng cường tính kỷ luật, kỷ cương trong công tác QLNSNN.

Như vậy, nói một cách khái quát Khái niệm đánh giá hiệu quả QLNSNN là kết quả đạt được đảm bảo tính chủ động và trách nhiệm của một đơn vị trong việc huy động và sử dụng NSNN nhằm đáp ứng mục tiêu kinh tế và mục tiêu xã hội.

Hiệu quả QLNSNN được thể hiện qua việc tổ chức thu NSNN đảm bảo cho việc chi tiêu đầy đủ, hợp lý, kịp thời theo yêu cầu phát triển những mục tiêu kinh tế - xã hội (KT - XH), đảm bảo sự phát triển văn hóa, giáo dục, y tế, khoa học - công nghệ, môi trường, quốc phòng - an ninh... và đầu tư phát triển trong từng giai đoạn cụ thể của địa phương.

1.1.1. Hiệu quả quản lý thu ngân sách nhà nước

Hiệu quả quản lý thu NSNN được thể hiện ở việc tổ chức thu đúng, thu đủ, thu kịp thời và tính bền vững trong tạo lập nguồn thu của công tác quản lý các khoản thu NSNN theo quy định của pháp luật. Ngoài ra, hiệu quả quản lý thu NSNN

còn được thể hiện ở việc khai thác hợp lý các khoản thu tiềm ẩn trong nền kinh tế. Bên cạnh đó, cần tăng cường và bồi dưỡng các nguồn lực tài chính một cách hợp lý, hợp pháp, nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng cao trong công tác cân đối thu - chi NSNN.

1.1.2. Hiệu quả quản lý chi ngân sách nhà nước

Hiệu quả quản lý chi NSNN được thể hiện qua hai nội dung chính yếu sau:

+ Các khoản chi thường xuyên (chi sự nghiệp kinh tế, chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo, chi sự nghiệp y tế, chi đảm bảo xã hội, chi quốc phòng - an ninh, chi quản lý hành chính,...) được thực hiện một cách hợp lý, chi tiết kiệm, chi đúng pháp luật, trong đó quan trọng nhất là tiết kiệm tối đa chi quản lý hành chính.

+ Các khoản chi đầu tư phát triển (các công trình kinh tế, kết cấu hạ tầng, khoa học - công nghệ...) được thực hiện có trọng tâm, trọng điểm, có thẩm định tính hiệu quả... góp phần trực tiếp hoặc gián tiếp đến tăng trưởng kinh tế. Đồng thời, cần quan tâm chú ý việc giám sát chặt chẽ để tránh thất thoát lãng phí và đảm bảo chất lượng công trình xây dựng.

1.2. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước

1.2.1. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý thu ngân sách nhà nước

+ Đảm bảo tính thu đúng, thu đủ, thu kịp thời [3]

+ Đảm bảo tính bền vững trong việc tạo lập nguồn thu

1.2.2. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý chi ngân sách nhà nước

+ Đảm bảo thực hiện các mục tiêu phát triển KT - XH [3]

Mục tiêu kinh tế

Một trong những vai trò quan trọng của NSNN là công cụ điều tiết kinh tế, thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế.

Định hướng hình thành cơ cấu kinh tế, kích thích quá trình SXKD phát triển. Chính quyền sử dụng NSNN để đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng, hình thành các doanh nghiệp then chốt của nền kinh tế từ đó tạo môi trường, điều kiện thuận lợi cho các lĩnh vực kinh tế khác phát triển.

Trong những trường hợp cần thiết, sử dụng

NSNN hỗ trợ cho các doanh nghiệp ổn định hoặc vượt qua thời kỳ kinh doanh khó khăn để đảm bảo phát triển và góp phần đạt được các mục tiêu kinh tế chung đã đặt ra trong một giai đoạn cụ thể.

Mục tiêu xã hội

Thứ nhất, công tác quản lý chi NSNN phải đảm bảo xây dựng được đời sống, lối sống và môi trường văn hóa lành mạnh;

Thứ hai, công tác quản lý chi NSNN phải đảm bảo phát triển và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, đổi mới toàn diện và phát triển bền vững hệ thống giáo dục - đào tạo;

Thứ ba, công tác quản lý chi NSNN phải tạo bước phát triển mạnh mẽ về văn hóa, xã hội;

Thứ tư, công tác quản lý chi NSNN cần chú trọng cải thiện và bảo vệ chất lượng môi trường, chủ động ứng phó có hiệu quả với biến đổi khí hậu, phòng chống thiên tai;

Thứ năm, công tác quản lý chi NSNN phải đặc biệt giữ vững an ninh, chính trị và trật tự - an toàn xã hội;

Thứ sáu, công tác quản lý chi NSNN phải đảm bảo phát triển mạnh sự nghiệp y tế, nâng cao chất lượng công tác chăm sóc cho nhân dân.

+ Tiết kiệm [3]

Quá trình quản lý chi NSNN cần thực hiện đồng bộ một số nội dung sau để đảm bảo nguyên tắc tiết kiệm:

- Thực hiện các định mức, tiêu chuẩn chi tiêu phù hợp với từng đối tượng hay tính chất công việc, đồng thời phải có tính thực tiễn cao.

- Thiết lập được các hình thức cấp phát đa dạng và lựa chọn hình thức cấp phát áp dụng cho mỗi loại hình đơn vị sử dụng NSNN, hay yêu cầu quản lý từng nhóm mục chi NSNN một cách phù hợp.

- Xem xét mức độ ảnh hưởng của mỗi khoản chi tới các mối quan hệ kinh tế - chính trị - xã hội và phải tính đến thời gian phát huy tác dụng.

+ Tính bền vững của chính sách chi tiêu NSNN Theo Schick và Allen (2005) [5], bền vững NSNN trong chính sách chi tiêu thể hiện ở hai yếu tố

- Tăng trưởng (growth): chính sách chi tiêu đảm bảo kinh tế tăng trưởng.

- Công bằng (fairness): khả năng chi trả các nghĩa vụ hiện tại mà không chuyển gánh nặng chi phí cho thế hệ tương lai.

+ Chỉ tiêu NSNN có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế [3]

Có nhiều quan điểm khác nhau về ảnh hưởng của chỉ tiêu NSNN đến tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, hầu hết các nhà kinh tế đều cho rằng có những trường hợp khi tăng chỉ tiêu NSNN sẽ có lợi và có những trường hợp khi giảm chỉ tiêu NSNN sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Điều này được minh họa bởi các đường cong Rahn (1986), trong đó cho thấy khi gia tăng chỉ tiêu NSNN sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, tuy nhiên khi gia tăng đến một ngưỡng nhất định thì sẽ đem đến kết quả có tác động tiêu cực đến tăng trưởng kinh tế.

1.2.3. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý các biện pháp cân đối ngân sách nhà nước

Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý các biện pháp cân đối NSNN chính là không xảy ra tình trạng bội chi [3]

Có 2 nhóm nguyên nhân gây ra bội chi NSNN:

+ Nhóm nguyên nhân khách quan: là sự tác động của các chu kỳ kinh doanh, đây là nguyên nhân cơ bản nhất trong số các nguyên nhân khách quan gây ra bội chi NSNN. Khủng hoảng làm cho thu NSNN giảm đi, trong khi nhu cầu chi lại tăng lên để giải quyết những khó khăn mới về KT -XH. Điều đó, làm cho mức bội chi NSNN tăng lên. Những nguyên nhân khách quan khác có thể kể ra như thiên tai, dịch bệnh, lũ lụt... nếu gây tác hại lớn cho nền kinh tế thì sẽ làm giảm thu, tăng chi NSNN và tác động dẫn đến bội chi NSNN.

+ Nhóm nguyên nhân chủ quan: là sự tác động của các chính sách cơ cấu thu - chi của Nhà nước, đây là nguyên nhân cơ bản nhất trong số các nguyên nhân chủ quan gây ra bội chi NSNN. Khi Nhà nước không quản lý chặt chẽ các nguồn thu đồng thời tăng các khoản chi mà không xem xét đến các nguồn lực, khi đó tình trạng bội chi NSNN tất yếu sẽ xảy ra.

Như vậy, nếu xác định được các nguyên nhân khi xảy ra bội chi NSNN thì ta có thể tiến hành thực hiện làm giảm thiểu các tác động của các nguyên nhân đó. Hoặc có thể nói, quản lý không để xảy ra bội chi NSNN là tiêu chí đánh giá khả năng cân đối thu - chi NSNN có hiệu quả.

1.2.4. Tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý chu trình ngân sách nhà nước trong lập dự toán NSNN [4]

+ Dự toán NSNN của các cấp chính quyền phải lập theo đúng yêu cầu, nội dung, biểu mẫu và thời hạn quy định của Bộ Tài chính.

+ Dự toán NSNN phải kèm theo báo cáo thuyết minh rõ ràng cơ sở, căn cứ tính toán.

+ Dự toán NSNN các cấp phải đảm bảo tính cân đối.

Trong chấp hành dự toán NSNN

+ Đảm bảo việc thực hiện dự toán thu

Các chỉ tiêu trong dự toán thu là chỉ tiêu mang tính pháp lệnh buộc các cấp, các ngành và các đơn vị có liên quan phải tổ chức thực hiện nghiêm chỉnh.

+ Đảm bảo việc thực hiện dự toán chi

Các khoản chi NSNN phải có trong dự toán NSNN được giao, đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định và được thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách hoặc người được ủy quyền quyết định chi và chịu trách nhiệm về quyết định chi của mình, nếu chi sai phải bồi hoàn cho công quỹ, tùy theo tính chất. Mức độ vi phạm còn bị xử lý kỷ luật, xử phạt hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Vì vậy, việc thực hiện chi đảm bảo tuân thủ dự toán là tiêu chí thể hiện công tác quản lý chi có hiệu quả.

Trong quyết toán NSNN

+ Số liệu báo cáo quyết toán NSNN phải trung thực, đầy đủ, không vi phạm nguyên tắc trọng yếu.

+ Đánh giá chuẩn xác tình hình thu - chi NSNN trong năm hiện hành để có cơ sở xây dựng kế hoạch thu - chi NSNN cho các năm tiếp theo.

1.2.5. Tiêu chí đánh giá hiệu quả thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, thi đua khen thưởng trong công tác quản lý ngân sách nhà nước [1]

Công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm có tính răn đe, đảm bảo khắc phục những tình trạng tiêu cực trong các hoạt động của công tác quản lý NSNN.

Hiệu quả thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm trong công tác quản lý NSNN thể hiện ở năng lực quản lý ngày càng được nâng lên, ưu điểm được phát huy, hạn chế được khắc phục.

Kết quả thi đua khen thưởng tạo động lực động viên, lôi cuốn, khuyến khích mọi cá nhân, tập thể phát huy tính năng động, sáng tạo vươn lên hoàn thành tốt nhiệm vụ.

2. Các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước [1], [3]

Quản lý thu - chi ngân sách là hoạt động quản lý nhà nước trên lĩnh vực tài chính ngân sách. Quá trình quản lý thu - chi ngân sách thường bị chi phối bởi các nhân tố sau:

Thứ nhất, nhân tố về thể chế tài chính. Thực tế cho thấy nhân tố về thể chế tài chính có ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả quản lý thu - chi ngân sách trên một lãnh thổ, địa bàn nhất định, do vậy đòi hỏi phải ban hành những thể chế tài chính đúng đắn, phù hợp mới tạo điều kiện cho công tác nói trên đạt được hiệu quả.

Thứ hai, nhân tố về bộ máy và cán bộ. Khi nói đến cơ cấu tổ chức một bộ máy quản lý thu - chi ngân sách người ta thường đề cập đến quy mô nhân sự và cơ cấu tổ chức bộ máy, trong đó gồm cán bộ quản lý thu - chi ngân sách và các mối quan hệ giữa cấp trên - cấp dưới, giữa các bộ phận trong quá trình thực hiện chức năng này.

Thứ ba, nhân tố về trình độ phát triển kinh tế và mức thu nhập. Việc quản lý thu - chi ngân sách luôn chịu ảnh hưởng của nhân tố về trình độ phát triển kinh tế và mức thu nhập của người dân trên địa bàn. Do đó, ở nước ta cũng như các nước trên thế giới, người ta luôn quan tâm chú trọng đến nhân tố này, trong quá trình quản lý hoạch định của chính sách thu - chi NSNN. Trường hợp nếu trình độ và mức sống còn thấp thì việc thu NSNN cũng rất khó khăn.

Thứ tư, nhân tố về điều kiện kinh tế - xã hội. Kinh tế ổn định, tăng trưởng và phát triển bền vững là cơ sở đảm bảo vững chắc của nền tài chính, mà trong đó NSNN là trung tâm, giữ vai trò trong yếu trong phân phối các nguồn lực tài chính quốc gia.

Thứ năm, nhân tố về chính sách khuyến khích khai thác các nguồn lực tài chính. Chính sách khuyến khích khai thác các nguồn lực tài chính tốt là nhân tố tác động rất quan trọng cho việc mở

rộng nguồn thu, tăng thu ngân sách và đảm bảo cân đối bền vững của hệ thống NSNN.

Thứ sáu, nhân tố về tình trạng thất thu, đặc biệt là thất thu thuế. Thất thu biểu hiện rất đa dạng và phức tạp tùy theo điều kiện và tình hình KT - XH ở mỗi địa phương. Nhưng thất thu thường được khái quát thành 2 dạng là thất thu thực tế và thất thu tiềm năng. Do đó, dù chính sách về thuế và các khoản thu khác vào nguồn thu của NSNN có sự cải cách thì việc thất thu vẫn diễn ra trên thực tế và ảnh hưởng đến công tác quản lý NSNN.

Thứ bảy, nhân tố về tổ chức công khai tài chính. Việc hình thành thói quen công khai tài chính trong đời sống xã hội, xem đó là nghĩa vụ của người cung cấp thông tin và là quyền lợi của người sử dụng thông tin sẽ là điều kiện để công tác quản lý NSNN có sự minh bạch, có sự kiểm tra, giám sát.... Từ đó, điều chỉnh phương thức quản lý NSNN một cách có hiệu quả.

Thứ tám, nhân tố về hiệu lực công tác kiểm tra, kiểm soát và giám sát tài chính. Trong thực tế, không ít các cá nhân và tổ chức có hành vi, việc làm gây tổn hại tài chính nhà nước, ảnh hưởng đến công tác quản lý NSNN. Vì vậy, hiệu lực của hệ thống thanh tra, kiểm tra càng được tăng cường, càng được xem trọng một cách thực chất hơn thì ngân sách mới tránh khỏi nguy cơ bị sử dụng lãng phí, kém hiệu quả, đồng thời giữ nghiêm được kỷ cương, kỷ luật trong công tác quản lý. Và khi đó, hiệu quả công tác QLNSNN mới có thể được nâng cao.

3. Kết luận

Quản lý có hiệu quả NSNN vừa là nghĩa vụ, vừa là quyền lợi thiết thực của các cấp, các ngành, các đoàn thể. Do đó, việc nâng cao hiệu quả QLNSNN là yêu cầu khách quan, vừa có tính cấp bách, vừa có tính cơ bản lâu dài, nhằm góp phần đổi mới và nâng cao hiệu quả công tác QLNSNN và phát triển KT - XH trong thời gian tới ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Học viện Hành chính quốc gia (2006), Giáo trình Quản lý nhà nước về tài chính, Khoa Quản lý tài chính công, Nhà xuất bản Giáo dục.

2. Luật Ngân sách Nhà nước số 83/2015/QH13.

3. Tô Thiện Hiền (2012), *Nâng cao hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước tỉnh An Giang giai đoạn 2011 - 2015 và tầm nhìn đến 2020*, Luận án tiến sĩ kinh tế. Chuyên ngành Kinh tế Tài chính - Ngân hàng (Mã số: 62.31.12.01).

4. Thông tư số 102/2015/TT - BTC Hướng dẫn xây dựng dự toán ngân sách nhà nước.

5. Schick, Allen (2005), *Sustainable Budget Policy - Concepts and Approaches*, OECD-Asian Senior Budget Officials, Bangkok, Thailand, 15-16 December 2005.

Ngày nhận bài: 10/2/2020

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 20/2/2020

Ngày chấp nhận đăng bài: 1/3/2020

Thông tin tác giả:

TS. NGUYỄN TIẾN HÙNG

Trường Đại học Mở - Địa chất

DISCUSSION ON THE EFFICIENCY OF STATE BUDGET MANAGEMENT AND FACTORS AFFECTING THE EFFICIENCY OF STATE BUDGET MANAGEMENT

● **Dr. NGUYEN TIEN HUNG**

Hanoi University of Mining and Geology

ABSTRACT:

The state budget management has attracted attention from both policy makers and researchers. The Law on State Budget was passed by the 13th National Assembly at the 9th session on June 25, 2015 and took effect from the 2017 budget year. The law aims to adapt the 2013 Constitution in order to improve the management efficiency, contributing to the country's socio-economic development. Therefore, improving the efficiency of state budget management is a practical and objective requirement. This requirement is both urgent and basic in the long-term. There have been many articles and researches on state budget's revenue and expenditure management. However, there are no researches fully addressing the efficiency of state budget management. As a result, this article is to present an overview of the efficiency of state budget management and factors affecting the efficiency of state budget management from a theoretical perspective.

Keywords: State budget, state budget management, the efficiency of state budget management.